



Bundesweiter Koordinierungskreis
gegen Frauenhandel und Gewalt
an Frauen im Migrationsprozess e.V.

Werkvertrag

Länderfonds zur Unterstützung von Opfern von Menschenhandel in Deutschland

Erstellt im August 2005

Herausgeberin:

KOK- Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen
im Migrationsprozess e.V.

Kontakt:

Behlertstr. 35

14467 Potsdam

Tel.: 0331 / 280 33 00

Fax: 0331 / 280 33 07

e-mail : office@kok-potsdam.de

Autorin:

Christiane Käsgen

Inhalt

Vorwort	1
1 Einleitung: Zur finanziellen Unterstützung von Opfern von Menschenhandel in Deutschland	2
1.1 Zur Methode	4
2 Gesonderte Finanzierungsmodelle	5
2.1 Rheinland-Pfalz	5
2.1.1 Fakten zum Fonds	5
2.1.2 Bedingungen und Voraussetzungen für die Nutzung	5
2.1.3 Die Nutzung in der Praxis	6
2.1.4 Vorläufige Einschätzungen von Ministerium und Fachberatungsstelle.....	7
2.2 Nordrhein-Westfalen	8
2.2.1 Fakten zu den bereitgestellten Sondermitteln	9
2.2.2 Bedingungen und Voraussetzungen für die Nutzung	10
2.2.3 Die Nutzung in der Praxis	10
2.2.4 Vorläufige Einschätzungen von Ministerium und Fachberatungsstellen.....	11
2.3 Schleswig-Holstein	11
2.3.1 Fakten zum Fonds	12
2.3.2 Bedingungen und Voraussetzungen für die Nutzung	12
2.3.3 Die Nutzung in der Praxis	12
2.3.4 Vorläufige Einschätzungen von Ministerium und Fachberatungsstelle.....	12
3 Die Situation in weiteren Bundesländern	13
3.1 Hessen	13
3.2 Niedersachsen.....	16
3.3 Bayern	17
3.4 Berlin, Hamburg und Bremen	18
3.5 Sachsen-Anhalt, Saarland, Baden-Württemberg, Sachsen und Brandenburg.....	20
3.6 Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen	20
4 Zusammenfassung und Empfehlungen	21

Vorwort

Die vorliegende Studie dient der Vorbereitung der geplanten Fachtagung „Gemeinsam Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung bekämpfen – Kooperation intensivieren und Finanzierung sichern“ vom 25. bis 26. Januar 2006 in Berlin.

Unserer Auffassung nach ist die Einrichtung von Länderfonds ein interessantes Modell zur Herstellung einer angemessenen und einheitlich geregelten Finanzierung von Opferzeuginnen. Zurzeit besteht nach § 1 I Nr. 3 AsylbLG sowohl bei Duldungstiteln als auch bei Aufenthaltstiteln nach § 25 IV oder V AufenthG für die Opfer von Frauenhandel ausschließlich Zugang zu Leistungen nach dem AsylbLG.

Unklar ist, wie dies mit den Vorgaben der EU-Richtlinie des Rates vom 29. April 2004 in Einklang gebracht werden kann. Die bekannte Problematik, dass den erhöhten psychischen und physischen Bedürfnissen der Opferzeuginnen durch Leistungen nach dem AsylbLG keinesfalls ausreichend Rechnung getragen werden kann, wird nicht gelöst. Zwar findet über das Gesetz eine Grundsicherung des Lebensunterhaltes statt. Dies wird jedoch den Vorgaben der EU-Richtlinie nicht gerecht, da Menschenhandelsopfer regelmäßig sowohl besonders schutzbedürftig als auch Opfer sexueller oder sonstiger Formen von Gewalt sind und damit erhöhte Bedürfnisse haben. Der KOK e.V. hält das AsylbLG aufgrund der eingeschränkten Höhe der Leistungen und auch wegen des Vorranges des Sachleistungsprinzips als Finanzierungsmittel für nicht geeignet.

Auch die medizinische Versorgung im akuten Notfall erfüllt die Anforderungen der Richtlinie nur bezüglich der Betreuung vor der Erteilung eines Aufenthaltstitels. Die Richtlinie verpflichtet jedoch die Mitgliedstaaten, nach Erteilung eines Aufenthaltstitels eine medizinische Grundversorgung zur Verfügung zu stellen. Zu den sonstigen Leistungen ist zu sagen, dass diese beim AsylbLG im Ermessen der Sachbearbeiter liegen. Erfahrungen zeigen, dass oftmals jedoch die in der Beratung erforderlichen Dolmetscherleistungen nicht übernommen werden. Ebenso wenig findet eine Übernahme der Fahrtkosten statt. Die Fahrtkosten entstehen durch die oftmalige Unterbringung der Zeuginnen an einem von den Fachberatungsstellen entfernteren Ort. Stabilisierungs- und Integrationsmaßnahmen können nur in dem Maße übernommen werden, wie sie von den Beratungsstellen finanziert werden können.

Der KOK e.V. setzt sich daher seit vielen Jahren mit diesem schwierigen Problem auseinander und sucht nach richtungsweisenden Lösungen. Wir denken, mit der vorliegenden Arbeit wird eine gute Grundlage für weitere Überlegungen geschaffen.

Abschließend möchten wir uns bei allen befragten Personen für ihre Mithilfe und Unterstützung bedanken. Unser größter Dank gilt jedoch Christiane Käsgen, die in mühevoller Kleinarbeit die Grundlagen in den verschiedenen Bundesländern erforscht und dargestellt hat.

Viel Spaß beim Lesen wünscht Ihnen

Ihr KOK e.V.

Potsdam, den 18.08.2005

1 Einleitung: Zur finanziellen Unterstützung von Opfern von Menschenhandel in Deutschland

Der Lagebericht Menschenhandel 2000 des Bundeskriminalamtes (BKA) erwähnt eine 1999 bei den Landeskriminalämtern durchgeführte Erhebung zur Finanzierung des Opferaufenthalts. Es wird attestiert, dass die Handhabung der Finanzierung in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich sei. Immer wieder müssten die einzelnen Ansprüche bei den individuellen Kostenträgern geltend gemacht und bestehende Rechtsunsicherheiten aufgearbeitet werden. Das BKA schlägt deshalb einen Länderfonds zur Finanzierung der Opfer von Menschenhandel vor.

Was hat sich seitdem getan? Die Bundesarbeitsgruppe Frauenhandel des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) hat im Jahr 2000 die „Handreichung für die Träger des Asylbewerberleistungsgesetzes und der Sozialhilfe bei der Bewilligung von Hilfeleistungen an Opfer von Menschenhandel“ erarbeitet. Darin wird die besondere Situation erläutert, in der sich Menschenhandelsopfer befinden, und die Aufgriffskommune als zuständiger Leistungsträger empfohlen. In einigen Bundesländern wurden entsprechende Regelungen in Kooperationsvereinbarungen festgelegt. So ist in Bayern inzwischen grundsätzlich die Aufgriffskommune für Leistungen zuständig, Rheinland-Pfalz hingegen hat die Unterbringungskommune für zuständig erklärt. In vielen anderen Ländern bleibt diese Frage ein Streitpunkt, was schlicht und einfach mit den Kosten zusammenhängt, die jede Seite vermeiden möchte.

Von Menschenhandel Betroffene haben in der Regel zunächst keinen so genannten „gewöhnlichen“ Aufenthaltsort, weil sie sich nach § 14 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) als „unerlaubt eingereiste Ausländer“ illegal im Land aufhalten.¹ Die Abschiebung von ausreisepflichtigen Personen kann jedoch mit Erteilung einer Duldung vorübergehend ausgesetzt werden. Eine Duldung der Betroffenen wird beispielsweise in ihrer Funktion als Zeuge/Zeugin aus Gründen des öffentlichen Interesses, aus Gründen des polizeilichen Zeugenschutzes oder aus humanitären Gründen erteilt. In diesen Fällen stützt sich die Finanzierung des Aufenthalts von Menschenhandelsopfern auf die gegenüber der Sozialhilfe abgesenkten Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (§ 1 AsylbLG). Abhängig von Aufenthaltstitel, Aufenthaltsdauer und Arbeitsgenehmigung können aber auch Leistungen nach dem Zweiten oder Zwölften Sozialgesetzbuch (SGB XII, II) bezogen werden.

Nach § 10a S. 1 AsylbLG ist – außer bei einer Verteilung der Menschen im Rahmen des Asylverfahrens – „die Behörde zuständig, in deren Bereich sich der Leistungsberechtigte tat-

¹ Nicht geklärt werden kann an dieser Stelle, wie sich die Rechtslage beispielsweise für Bürgerinnen und Bürger der neuen EU-Mitgliedsstaaten nach dem Freizügigkeitsgesetz/EU gestaltet.

sächlich aufhält.“ Da Betroffene von Menschenhandel jedoch aus Sicherheitsgründen zum Teil mehrfach den Wohnort wechseln und dabei eine größtmögliche Anonymität sichergestellt werden muss, ist in ihrem Fall diese grundsätzliche Regelung im AsylbLG nicht praktikabel. Die Beantragung von Leistungen an jedem neuen Wohnort ist nicht nur ein unangemessener zeitlicher und personeller Aufwand, sondern verhindert vor allem auch den Schutz persönlicher Daten der Betroffenen und setzt sie stets aufs Neue psychisch belastenden Fragen zu ihrer Situation aus. Einige Bundesländer haben die Kommunen zum Einlenken gebracht, indem die Kostenerstattung durch das Land zugesichert wurde. Rheinland-Pfalz hat dafür einen Fonds ins Leben gerufen, in Bayern regelt dies das Aufnahmegesetz. Eine vergleichbare Lösung strebt auch Hessen an.

Als durchweg schwierig erweist es sich, eine finanzielle Unterstützung der Betroffenen durch die Kommunen während der momentan in Deutschland gewährten Frist von mindestens vier Wochen bis zur Ausreise zu erreichen.² Während dieser Zeit sollen sich Opfer von Menschenhandel erholen und entscheiden, ob sie mit den Strafverfolgungsbehörden kooperieren möchten.

Von der Zuständigkeitsfrage abgesehen bleibt das Problem der niedrigen Sätze und geringen Leistungen nach dem AsylbLG bestehen, die kaum ausreichen, um traumatisierte Menschen adäquat zu betreuen und ihnen eine sichere Unterkunft zu ermöglichen. Lediglich eine medizinische Notfallversorgung ist vorgesehen, psychotherapeutische Maßnahmen werden nur in seltenen Fällen finanziert. Obgleich bis zum Abschluss eines Prozesses Jahre vergehen können, erhalten Leistungsempfänger weder Geld für Qualifizierungsmaßnahmen wie Deutschkurse noch können sie sich eine Rechtsberatung leisten. Die Agentur für Arbeit vergibt nur unter bestimmten Voraussetzungen Arbeitsgenehmigungen.

Eine erfolgreiche Beteiligung am Strafermittlungsverfahren hängt jedoch ganz wesentlich von der psychischen und physischen Gesundheit der Zeuginnen und Zeugen ab, die nur über eine angemessene Opferbetreuung und einen entsprechenden Opferschutz erreicht werden kann.

Mit der Einrichtung von Länderfonds, wie ihn das BKA bereits im Jahr 2000 gefordert hat, würden die Zuständigkeitskonflikte der Kommunen der Vergangenheit angehören und die bedarfsgerechte Betreuung der Opfer von Menschenhandel sichergestellt. Auch die Fachberatungsstellen müssten ihre ohnehin knappen zeitlichen und personellen Ressourcen nicht

² Auf dem Gipfel der Mitgliedstaaten des Europarats am 16./17. Mai 2005 in Warschau wurde die neue Europaratskonvention zur Bekämpfung des Menschenhandels zur Unterzeichnung aufgelegt. Nach Ratifizierung der Konvention muss die Bedenkzeit für Opfer von Menschenhandel auch in Deutschland auf mindestens 30 Tage festgelegt werden. Die derzeit vorgesehene Frist von mindestens vier Wochen ist in den vom Bundesinnenministerium herausgegebenen „Vorläufigen Anwendungshinweisen“ – einer Handreichung für Behörden zur Anwendung des Aufenthaltsgesetzes – vermerkt. Die Anwendungshinweise in Zusammenhang mit Menschenhandel zielen auf ein bundesweit einheitliches Verwaltungshandeln der Ausländerbehörden und sollen langfristig in eine „Allgemeine Verwaltungsvorschrift“ oder direkt in das Gesetz münden.

für die Finanzierung und Organisation von Leistungen aufwenden, die über eine Basisversorgung hinausgehen.

Im Folgenden wird zunächst die Vorgehensweise für die Erhebung beschrieben, bevor im Einzelnen näher auf die bereits bestehenden Fonds bzw. Sondermittel in Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen (NRW) und Schleswig-Holstein eingegangen wird. Anschließend wird in knapper Form die Finanzierungspraxis in allen weiteren Bundesländern dargestellt. Die am Ende formulierten Empfehlungen nehmen Erfahrungen aus den genannten drei Bundesländern sowie Anregungen von Mitarbeiterinnen einzelner Fachberatungsstellen mit auf.

1.1 Zur Methode

Ein für die vorliegende Erhebung entwickelter Fragebogen wurde an die zuständigen Ministerien aller 16 Bundesländer versandt. Opferschutz und -betreuung in Zusammenhang mit Menschenhandel fallen in der Regel in den Zuständigkeitsbereich der Sozialministerien. In einigen Bundesländern, wie in Rheinland-Pfalz und Mecklenburg-Vorpommern, haben die Innenministerien die Beantwortung der Fragen übernommen bzw. sich daran beteiligt. Die Mehrzahl der zuständigen Ansprechpartnerinnen und -partner hat die Fragebögen schriftlich beantworten wollen, mit einigen wurden telefonische Leitfadeninterviews durchgeführt.

Darüber hinaus wurden Gespräche oder Leitfadeninterviews mit Vertreterinnen von zehn Fachberatungsstellen geführt bzw. auch hier wurde zum Teil eine schriftliche Beantwortung bevorzugt. Ausführliche Antworten wurden insbesondere von den Fachberatungsstellen in Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein eingeholt, um die Erfahrungen mit den dort vorhandenen Finanzierungsmodellen für Opfer von Menschenhandel sowie ihre Funktionsweisen genauer darstellen zu können.

Die Studie stützt sich im Wesentlichen auf die Ergebnisse der Expertenbefragungen, da der Verfasserin keine veröffentlichten Informationen zum Thema Länderfonds für Opfer von Menschenhandel oder zu vergleichbaren Fondsmodellen bekannt sind oder zugänglich waren.

2 Gesonderte Finanzierungsmodelle

2.1 Rheinland-Pfalz

Rheinland-Pfalz unterstützt die Betreuung und Beratung gehandelter Frauen durch die Fachberatungsstelle Solwodi. Es unterhält außerdem seit Januar 2004 einen Länderfonds als Teil eines Kooperationskonzeptes zur „Verbesserung des Schutzes von gefährdeten Zeuginnen und Zeugen und der Strafverfolgung in Fällen von Menschenhandel“. Festgelegt wurde im Rahmen dieses Konzeptes unter anderem auch, dass die Kommune am Unterbringungsort der Betroffenen die Kosten für Lebensunterhalt und Unterbringung übernimmt. Sie tritt damit jedoch nur in Vorleistung, da die Ausgaben über den beim Innenministerium angesiedelten Länderfonds zurückgefordert werden können.

2.1.1 Fakten zum Fonds

Der rheinland-pfälzische Fonds ist seit dem 1. Januar 2004 mit 100.000 Euro unter dem Titel „Erstattungen an Gemeinden nach dem Kooperationskonzept zur Bekämpfung des Menschenhandels“ im Landeshaushalt eingestellt. Über den Fonds werden der Kommune am Unterbringungsort Leistungen zurückerstattet, die diese Opfern von Menschenhandel nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) oder SGB XII gewährt haben.

Der Etat befindet sich im Ministerium des Innern und für Sport. Verwaltet wird der Fonds von der rheinland-pfälzischen Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion in Trier, die als zentrale Verwaltungsbehörde des Landes eine Mittlerfunktion zwischen der Landesregierung und den Kommunen einnimmt.

Die Fondssumme, die sich nach ersten Erfahrungen als ausreichend erwiesen hat, ist im Rahmen des Haushaltsaufstellungsverfahrens für einen Doppelhaushalt für die Jahre 2005 und 2006 gesichert. Über diesen Zeitraum hinaus können zwar keine Angaben gemacht werden, eine zeitliche Begrenzung des Fonds ist jedoch nicht vorgesehen. Die Mittel für den Fonds stammen aus dem allgemeinen Landeshaushalt.

2.1.2 Bedingungen und Voraussetzungen für die Nutzung

Der Fonds soll nur Opferzeuginnen zugute kommen – unabhängig von ihrem ausländerrechtlichen Status – die sich *nicht* in einem spezifischen Zeugenschutzprogramm nach dem Zeugenschutz-Harmonisierungsgesetz der Polizei befinden. Für Zeuginnen, die demnach nicht die engen Voraussetzungen zur Aufnahme in das Zeugenschutzprogramm in Ermittlungsverfahren wegen Menschenhandel erfüllen, entscheidet laut Kooperationskonzept das „originär zuständige Polizeipräsidium in Absprache mit dem Landeskriminalamt und im Einvernehmen

mit der Staatsanwaltschaft“ über weitere polizeiliche Maßnahmen, u. a. über den Zugang zu den Länderfondsmitteln. Die Voraussetzungen hierfür sind Kriterien wie Zeugeneigenschaft, Unverzichtbarkeit der Aussage, Bestehen einer Gefahrenlage, und das Einverständnis der Opferzeugin bzw. des Opferzeugen mit den beabsichtigten Schutzmaßnahmen und Sicherheitsvereinbarungen.

Unklar ist bislang, wie mit Betroffenen verfahren wird, die lediglich die Vierwochenfrist nutzen. Solwodi betreut derzeit eine Frau, die nach vier Wochen ausreisen möchte, jedoch ihre Rückkehr als Zeugin für einen Prozess zugesagt hat. In ihrem Fall wird der Zeugenschutz den Aufenthalt mit Mitteln aus dem Länderfonds finanzieren. Sind Betroffene jedoch nicht aussagebereit und fallen nicht unter die Zeugenschutzmaßnahmen der Polizei, geht Solwodi davon aus, dass die Kosten während der vier Wochen durch das AsylbLG gedeckt werden. Erfahrungen aus der Praxis liegen hierzu noch nicht vor.

Wie im rheinland-pfälzischen Kooperationskonzept aufgeführt, gehören zur Zielgruppe „vorwiegend (ausländische) Frauen, die Opfer von Menschenhandel, Zwangsprostitution und anderen damit einhergehenden Gewaltdelikten sind“ und sich zur Aussage in Ermittlungsverfahren bereit erklärt haben. Es wird überdies der Tatsache Rechnung getragen, dass „im Ausnahmefall“ auch männliche Personen von Menschenhandel betroffen sein können. In einem solchen Fall würden anstelle der Fachberatungsstellen „Inobhutnahmeeinrichtungen der Jugendhilfe“ kontaktiert werden.

Finanziert werden über den Fonds nur Betroffene, die nach dem 1. Januar 2004 als Opfer von Menschenhandel identifiziert wurden. Bereits vor diesem Datum betreute Opferzeuginnen, die noch auf den Prozess warten, werden nach Angaben von Solwodi über das Sozialamt des Aufgriffsortes finanziert. Auch Frauen, die beispielsweise in Hessen aufgegriffen, aber in Rheinland-Pfalz untergebracht wurden, erhalten keine Unterstützung über den Länderfonds.

2.1.3 Die Nutzung in der Praxis

Ziel einer Finanzierung über den Länderfonds ist es u. a., eine größtmögliche Anonymität der Opferzeuginnen sicherzustellen. So wird jeweils die Polizei zwischen Betroffene und Kommune sowie zwischen Kommune und Land geschaltet.

Die Polizei verbringt die Zeugin/den Zeugen an den künftigen Wohnort und vergibt dort eine an diese Person gebundene Kennziffer. Die Aufnahme persönlicher Daten, beispielsweise über die Vermögens- und Einkommenssituation, wie auch die Anmeldung der Person beim örtlichen Sozialamt durch die Polizei erfolgen ausschließlich ohne Namensnennung unter Angabe der Kennziffer.

Alle Leistungen, die das zuständige Sozialamt der Zeugin/dem Zeugen im Rahmen des AsylbLG oder des SGB während der Dauer des Zeugenschutzes gewährt, werden vom Land erstattet. Die Kostenaufstellung des Sozialamtes über das vorangegangene Kalenderhalbjahr wird der Zeugenschutzdienststelle des LKA vorgelegt. Das LKA leitet die „Rechnung“ an die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion Trier weiter. Die Kostenerstattung aus dem Länderfonds wird wiederum über die Zeugenschutzdienststelle an die Kommune weitergeleitet. Ebenso erfolgt die Unterbringung der Betroffenen aus Sicherheitsgründen ohne Beteiligung des Sozialamtes durch die Polizei auf Vorschlag der Fachberatungsstelle. Die Mietkostenabrechnung wird von Solwodi (oder einem Frauenhaus) beim Zeugenschutz eingereicht, der das Sozialamt informiert. Das Sozialamt erstattet Solwodi die Mietkosten und beantragt wiederum über das LKA die Rückerstattung der Kosten beim Länderfonds. Auch Fahrtkosten zu Rechtsanwälten kann Solwodi mit Hilfe des Zeugenschutzes über den Fonds erstatten lassen. Nach Angaben der Fachberatungsstelle werden im Einzelfall auch Kosten etwa für eine Handykarte, für Umzüge oder für Dolmetscher übernommen.

Die genannten Leistungen werden den Kommunen über den Länderfonds erstattet, solange die von Menschenhandel Betroffenen unter dem Zeugenschutz der Polizei stehen.

2.1.4 Vorläufige Einschätzungen von Ministerium und Fachberatungsstelle

Das Innenministerium weist darauf hin, dass in der Vergangenheit aufgrund von Zuständigkeitsstreitigkeiten unter den Kommunen genaue Sachverhaltsbeschreibungen und Auskünfte zum Aufenthaltsort der Betroffenen erforderlich gewesen seien. Erst durch die Einführung des Fonds hätten Behörden keinen Zugang mehr zu personenbezogenen Daten, womit die Anonymität der Betroffenen zu ihrem Schutz gewährleistet sei. Die Kostenübernahme durch das Land führe zudem zu einer gerechteren Lastenverteilung. Darüber hinaus glaubt man im Innenministerium, dass die Leistungen der Kommunen unter Umständen großzügiger ausfallen, wenn die Erstattung durch das Land gesichert sei. Generell sei die Zusammenarbeit zwischen Polizei, Fachberatungsstellen und Kommunen erleichtert worden. Die Erfahrungen werden so positiv gesehen, dass man sich das gleiche Modell auch auf Bundesebene vorstellen kann.

Auch die Fachberatungsstelle Solwodi hebt hervor, dass es für viele Frauen wichtig sei, aus Gründen der Anonymität nicht direkt mit den Ämtern in Kontakt treten zu müssen. Allerdings wird kritisiert, dass das Sozialamt keine Kosten für Frauen übernehme, die sich nicht an die Vorgaben des Zeugenschutzes hielten oder dessen Kriterien nicht erfüllten. Diese Klientinnen könnten dann auch von Solwodi nicht weiter betreut werden. Anträge auf Fondsgelder im Rahmen der Vierwochenfrist seien bislang (bis auf den oben beschriebenen Fall) zurückgewiesen worden. Solwodi plädiert vor diesem Hintergrund dafür, dass eine neutrale Stelle

auf Bundesebene – und nicht einer der Kooperationspartner wie die Polizei – über die Zuteilung von Fondsgeldern entscheiden müsse.

Die praktischen Erfahrungen der Fachberatungsstelle mit dem Fonds sind indes noch begrenzt, da es seit dessen Einrichtung nach Angaben von Solwodi nur wenige Razzien in Rheinland-Pfalz gegeben habe und infolgedessen auch kaum neue Klientinnen betreut würden, die zugleich als Zeuginnen in Frage kämen. Frauen, die sich selbst meldeten, entschieden sich meist für die Heimreise und beantragten eine Rückkehrhilfe.

Nach Ansicht von Solwodi sollten über einen Fonds auch Rechtsanwaltskosten, Übersetzungs- und Therapiekosten sowie im Idealfall die Betreuung durch die Fachberatung finanziert werden. Generell empfiehlt Solwodi einen Fonds für *zusätzliche* Kosten. Die Kosten für Lebensunterhalt und Miete sollten dagegen über das örtliche Sozialamt abgerechnet werden können. Dadurch würde sich bei den örtlichen Behörden eine Zuständigkeit entwickeln, auf die nach Abschluss der Zeuginnenphase zurückgegriffen werden könne. So sei der Übergang von einer Opferzeugin zu einer „normalen“ Ausländerin oft fließend. Einige Zeuginnen aus den neuen EU-Beitrittsländern hätten sich beispielsweise durch Arbeitsverhältnisse einen Rechtsanspruch auf eine EU-Freizügigkeitsbescheinigung erworben, was ihnen unabhängig von der Gefährdetenanalyse der Polizei einen Aufenthalt in Deutschland ermögliche.

2.2 Nordrhein-Westfalen

Nordrhein-Westfalen (NRW) unterstützt seit einem Kabinettsbeschluss von 1995 acht Fachberatungsstellen. Darüber hinaus zahlt das Land die Unterbringungskosten für Opfer von Menschenhandel sowie Honorarmittel. Diese Mittel werden zwar offiziell nicht als „Fonds“ bezeichnet, erfüllen aber eine vergleichbare Funktion. Die Zuwendungen gehören zum Etat des Ministeriums für Generationen, Familie, Frauen und Integration³ und stammen aus zwei Haushaltstiteln.

Kosten für den Lebensunterhalt zahlen in der Regel die Kommunen am Unterbringungsort nach dem AsylbLG. Nach wie vor kommt es jedoch zu Streitigkeiten über die Zuständigkeiten der Kommunen.

Im Innenministerium existiert zudem ein kleiner Fonds, der nach REAG/GARP⁴ förderberechtigten Opfern von Menschenhandel eine *zusätzliche* Rückkehrhilfe gewährt.

³ Der Name des Ministeriums lautete vor der Landtagswahl im Mai 2005 Ministerium für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familie.

⁴ REAG/GARP (Reintegration and Emigration Program for Asylum-Seekers in Germany/Government Assisted Repatriation Program) ist ein staatlich gefördertes Programm zur Unterstützung von Migranten und Migrantinnen, die freiwillig auf Dauer in ihre Heimat zurückkehren oder in ein Drittland weiterwandern wollen und hierfür keine eigenen finanziellen Mittel zur Verfügung haben. Dabei werden die Fördermittel je zur Hälfte durch den Bund und die beteiligten Bundesländer aufgebracht. Im Auftrag des Bundesministeriums des Innern und der

2.2.1 Fakten zu den bereitgestellten Sondermitteln

Für die Mittel zur Finanzierung der Fachberatungsstellen, der Unterbringungs- und Honorarkosten existieren zwei Haushaltstitel, über die jährlich neu entschieden wird. Die Summe war nach Angaben aus dem Frauenministerium in den vergangenen Jahren stabil, könne jedoch im Rahmen der Haushaltsgesetzgebung oder aufgrund von Ausgabensperren (Stichwort „Globale Minderausgabe“) schwanken. Grundsätzlich gibt es jedoch keine zeitliche Befristung für die Bereitstellung der Mittel.

Neben der Förderung der acht Fachberatungsstellen mit einer jährlichen Gesamtsumme von 580.200 Euro wendet NRW 245.400 Euro für Unterbringungskosten sowie 85.000 Euro für Honorarkräfte, z. B. für Rechtsanwälte und Dolmetscherinnen, auf.

Im Gegensatz zum rheinland-pfälzischen Modell werden in NRW Leistungen gewährt, die von den Kommunen für Opfer von Menschenhandel nicht oder zumindest nicht in zufriedenstellender Weise übernommen werden. Die Unterbringung wird vom Land übernommen, um den Betroffenen eine sicherere und damit zwangsläufig kostenintensivere Unterkunft zu ermöglichen, als es Leistungen nach dem AsylbLG zuließen. Die Personengruppe solle nicht erneuten Gefährdungen durch die Unterbringung in Sammelunterkünften ausgesetzt werden, heißt es. Erst wenn die Landesmittel ausgeschöpft sind, müssen die Kommunen die Unterbringung finanzieren.

Es handelt sich bei den Landesmitteln um allgemeine Haushaltsmittel, in die auch abgeschöpfte Gewinne einfließen. Eine ausdrückliche Verknüpfung von Opferunterstützung und Gewinnabschöpfung wurde jedoch bewusst vermieden. Die Finanzierung der Opfer solle bedingungslos sein und nicht von schwankenden Einnahmen aus der Gewinnabschöpfung abhängen.

Neben den Unterbringungs- und Honorarmitteln des Frauenministeriums gewährt das nordrhein-westfälische Innenministerium „ausreisewilligen Frauen, die Opfer von Menschenhandel oder der Zwangsprostitution“ sind, seit August 2004 bis zunächst Ende 2005 eine Rückkehrhilfe von bis zu 200 Euro, in begründeten Härtefällen auch bis zu 400 Euro. Diese Rückkehrhilfe wird *zusätzlich* zu den sonstigen REAG-/GARP-Leistungen gewährt und unter den gleichen Voraussetzungen beantragt und ausgezahlt, die auch für die Bewilligung der REAG-/GARP-Leistungen gelten.⁵

zuständigen Länderministerien führt die International Organization of Migration (IOM) das Programm in Zusammenarbeit mit den Kommunalbehörden, den Wohlfahrtsverbänden, Fachberatungsstellen und dem Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) durch. Vgl. <http://www.iom.int/germany/info-de.html>.

⁵ Vgl. Hierzu auch das Schreiben des nordrhein-westfälischen Innenministeriums an den NRW-Flüchtlingsrat unter http://www.emhosting.de/kunden/fluechtlingsrat-nrw.de/system/upload/download_630.pdf.

2.2.2 Bedingungen und Voraussetzungen für die Nutzung

Eine Betreuung durch die Fachberatungsstellen können alle Opfer von Menschenhandel erhalten. Unterbringungs- und Honorarkosten werden derzeit nur für ausländische Opfer sexueller Ausbeutung gezahlt, auch während der Ausreisefrist von vier Wochen.

Noch ist unklar, ob sich die Änderung des Strafgesetzbuches von Februar 2005 – nach der auch Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung bestraft wird – auf die Mittelvergabe in Nordrhein-Westfalen auswirken wird. Sicher sei, dass das Land angesichts der Haushaltssituation die Mittel nicht aufstocken würde, heißt es im Ministerium.

Um von den Landesmitteln zu profitieren, müssen die betroffenen Frauen Kontakt zu den Fachberatungsstellen aufnehmen, an die die Auszahlung erfolgt.

2.2.3 Die Nutzung in der Praxis

Die Anträge für Fördermittel werden von den Fachberatungsstellen jeweils im Herbst für das darauf folgende Jahr gestellt. Die Fachberatungsstellen rufen die zu Jahresbeginn bewilligten Mittel im laufenden Haushaltsjahr ab. Die Personalkosten werden jeweils für zwei Monate im Voraus gewährt. Honorarmittel werden als Pauschale bereitgestellt und in einer Summe ausgezahlt. Die Gelder für die Unterbringung von betroffenen Frauen werden bei Bedarf abgerufen. Die Höhe der zugeteilten Mittel orientiert sich an den Vorjahresausgaben der jeweiligen Beratungsstelle. Am Ende des Haushaltsjahres erfolgt eine genaue Abrechnung, überschüssige Gelder fließen anschließend in den Haushalt zurück.

Die Auszahlung ist jeweils zentral und damit relativ unkompliziert geregelt: Für die Mittelvergabe sind die Landschaftsverbände mit Sitz in Münster (für die Region Westfalen-Lippe) und in Köln (für das Rheinland) als Mittlerbehörden zwischen Kommunen und Landesregierung zuständig. Die betroffenen Frauen werden bis zum Abschluss der Gerichtsverfahren unterstützt.

Die Anträge für die zusätzliche NRW-Rückkehrhilfe werden im Rahmen der REAG/GARP-Anträge über eine kommunale- bzw. Landesbehörde (z. B. Sozialamt, Ausländerbehörde), über Wohlfahrtsverbände, Fachberatungsstellen oder über den UNHCR gestellt.

Die International Organization of Migration (IOM) teilt der Behörde, Dienst- oder Beratungsstelle, über die der Antrag gestellt wurde, die Höhe der REAG-/GARP-Leistungen wie auch die Höhe der zusätzlichen NRW-Rückkehrhilfe mit. Letztere erhalten die betroffenen Personen nicht direkt, sondern eine von IOM beauftragte Nichtregierungsorganisation (NRO) im Zielland. Die NRO soll die Reintegration der zurückkehrenden Frauen unterstützen. Dazu zählen nach Angaben des NRW-Innenministeriums beispielsweise die Hilfe bei Einreiseformalitäten am Ankunftsflughafen und die Abholung nach der Ankunft sowie die erste Unter-

bringung an einem sicheren Ort bis zur Weiterreise an den Heimat- bzw. Zielort. Ferner kann die Rückkehrhilfe für die Vermittlung von medizinischer und/oder psychologischer Betreuung, für soziale und rechtliche Beratung und für die Beratung zu beruflicher Aus- und Fortbildung bzw. Integration in den lokalen Arbeitsmarkt verwendet werden.

2.2.4 Vorläufige Einschätzungen von Ministerium und Fachberatungsstellen

Im Ministerium bewertet man die bisherigen Erfahrungen mit der Opferfinanzierung als grundsätzlich positiv. Problematisch sei, dass die Freigabe des Haushalts am Jahresanfang und damit die Mittelzuweisung zu lange dauere. Dadurch müssten die Fachberatungsstellen zeitweise in Vorleistung treten. Auch hätten es Haushaltssperren nach Auskunft der Fachberatungsstelle Solwodi bereits erfordert, dass mit den Sozialämtern an den Unterbringungsorten der Frauen um die Übernahme der Mietkosten verhandelt werden musste. Die Beratungsstelle Nadeschda berichtet zudem von der Weigerung einiger Kommunen, Mietkosten zu übernehmen, nachdem die Unterbringungsmittel des Landes aufgebraucht waren.

Als problematisch gilt im Ministerium wie auch bei den Fachberatungsstellen die jährliche Aufstellung des Haushalts und die entsprechend nur jährliche Zuweisung der Mittel. Die Planungen der Fachberatungsstellen werden dadurch erheblich erschwert.

Die Fachberatungsstelle Düsseldorf e.V. empfiehlt, auch medizinische und psychotherapeutische Versorgung über einen Fonds zu finanzieren. Therapeutische Maßnahmen können derzeit nur in Zusammenhang mit einem Antrag auf Opferentschädigung bei den zuständigen Versorgungsämtern beantragt werden. Das Diakonische Werk Hagen fordert zudem die Finanzierung von Fahrtkosten, Sprachkurs- und Ausbildungsgebühren über einen Fonds.

2.3 Schleswig-Holstein

Das Ministerium für Justiz, Frauen, Jugend und Familie in Schleswig-Holstein fördert die Fachberatungsstelle Contra mit jährlich 51.000 Euro. Die andere Hälfte der Finanzierung wird vom Nordelbischen Frauenwerk getragen. Das Land unterhält darüber hinaus seit 2004 einen Fonds, der im Einzelfall kleine Finanzierungslücken schließen soll, die Contra nicht auffangen kann bzw. die nicht durch die Kommunen über das AsylbLG abgedeckt werden.

Für die Übernahme der Kosten von Unterbringung und Lebensunterhalt nach dem AsylbLG ist seit einem Erlass des schleswig-holsteinischen Innenministeriums von 2003 die Kommune am Aufgriffsort verantwortlich

2.3.1 Fakten zum Fonds

Der Fonds wird seit 2004 unter dem Titel „Einzelfallhilfen für Betroffene von Frauenhandel“ vom Ministerium für Justiz, Frauen, Jugend und Familie verwaltet. Im Jahr 2004 wurden noch 15.000 Euro zur Verfügung gestellt, für die Jahre 2005/2006 ist der Fonds mit jeweils 10.000 Euro ausgestattet. Die Mittel stammen aus dem allgemeinen Haushalt. Derzeit kann nicht gesagt werden, ob die Gelder auch über 2006 hinaus noch zur Verfügung gestellt werden können.

2.3.2 Bedingungen und Voraussetzungen für die Nutzung

Zurzeit kommt der Fonds den Klientinnen der Fachberatungsstelle Contra zugute, die von Menschenhandel betroffene Frauen betreut. Der Aufenthaltsstatus der Frauen spielt dabei keine Rolle.

2.3.3 Die Nutzung in der Praxis

Contra hat in Zusammenarbeit mit dem Ministerium Kriterien für den Bedarf der Frauen aufgestellt und tritt mit entsprechend abgestimmten Kostenpositionen in Vorleistung. Aus dem Fonds können in erster Linie kleinere Sachleistungen finanziert werden, die nicht durch das AsylbLG abgedeckt sind: die Erstversorgung mit Lebensmitteln, Kleidungsstücke, Hygieneartikel, (teurere) Unterbringungskosten, Porto, Telefonkosten, Fahrt- und Reisekosten, Heil- und Hilfsmittel, Reisedokumente und in Einzelfällen eine Therapie. Contra zahlt das benötigte Geld für Sachleistungen im Voraus bar an die Frauen aus, listet die Ausgaben halbjährlich auf und rechnet am Jahresende mit dem Ministerium anhand der Belege und Quittungen ab.

Nach Auskunft von Contra kommt es vor, dass die Kommunen die Leistungen für Unterbringung und Lebensunterhalt nur verzögert gewähren. Zudem hätten Frauen aus den neuen EU-Beitrittsstaaten, die nicht als Zeuginnen fungieren wollten, keinen Anspruch auf Leistungen. In solchen Fällen werden die Kosten während der Vierwochenfrist über den Fonds finanziert.

2.3.4 Vorläufige Einschätzungen von Ministerium und Fachberatungsstelle

Im schleswig-holsteinischen Frauenministerium bewertet man den Fonds als politischen Erfolg, da man betroffene Frauen auf unbürokratische Weise unterstützen könne. Diesen Aspekt hebt auch Contra hervor und betrachtet zudem die Existenz des Fonds als grundsätzliches Eingeständnis dafür, dass die Leistungen nach dem AsylbLG nicht ausreichen, um der Situation und dem Bedarf gehandelter Frauen gerecht zu werden.

Contra merkt allerdings auch an, dass einige wichtige Kostenpunkte nicht übernommen werden. Dazu zählen Rechtsanwaltskosten sowie Sprachkurse oder andere Qualifizierungsmöglichkeiten, die Frauen darin unterstützen, Perspektiven für ihre Zukunft zu entwickeln. Die Fachberatungsstelle weist außerdem auf die Schwierigkeiten hin, eine Unterbringung außerhalb der Frauenhäuser zu finanzieren. Hier würden die zuständigen Sozialämter die Mietkosten nur bei nachgewiesener Gefährdungslage übernehmen. Contra empfiehlt daher zur Finanzierung sowohl des Lebensunterhaltes als auch der Unterbringung der Frauen einen zentralen Fonds auf Bundesebene, der allerdings nicht ausschließlich Opferzeuginnen, sondern grundsätzlich betroffenen bereits bei ersten Anzeichen von Menschenhandel und *potentiellen* Opferzeuginnen zur Verfügung gestellt werden sollte.

3 Die Situation in weiteren Bundesländern

3.1 Hessen

Das hessische Sozialministerium unterstützt die Fachberatungsstellen FiM (Frauenrecht ist Menschenrecht e.V.) und Franka. Einen Fonds zur finanziellen Unterstützung der Opfer von Menschenhandel gibt es nicht. In der Regel werden Unterbringung und Lebensunterhalt der Betroffenen über Leistungen nach dem AsylbLG finanziert. In den von Franka betreuten, nordhessischen Gebieten erfolgt die Basisversorgung über die Kommunen. Was nach Ansicht der Fachberatungsstelle fehlt, seien eine angemessene ärztliche Versorgung, Integrationshilfen wie Sprachkurse sowie Rechtsberatung. Solche Leistungen könnten nur über das Spendenprojekt „Humanitäre Hilfe“ erbracht werden.

In Frankfurt leistet der Verein Frauenhilfe e.V. mit Mitteln, die bei der Stadt eingeworben werden, einen Beitrag zum Lebensunterhalt und zur Unterbringung gehandelter Frauen in Frauenhäusern, wenn diese nicht anderweitig Ansprüche geltend machen können. Frauenhilfe e.V. arbeitet zu diesem Zweck eng mit der Fachberatungsstelle FiM zusammen.

Abhängig vom Status – beispielsweise bei verheirateten Frauen – wird von den Sozialämtern in Einzelfällen SGB XII gewährt. FiM zufolge wurden vereinzelt und in begrenztem Umfang auch therapeutische Maßnahmen gezahlt, deren Beantragung jedoch sehr arbeitsaufwändig gewesen sei. Therapeutische Hilfe bietet auch die Opferhilfe in Frankfurt an. Außerdem verfügt FiM über einen „Nothilfe-Topf“ aus Landes- und Spendenmitteln, um schnell und ohne großen Verwaltungsaufwand Sprachkurse, Fahrtkosten, Rechtsberatung oder die Erstversorgung von Betroffenen finanzieren zu können. Im Jahr 2004 standen FiM für derartige Nothilfe-Ausgaben rund 8.000 Euro im Rahmen des jährlichen Gesamtbudgets der Fachberatungsstelle zur Verfügung.

Bislang kommt es in Hessen immer wieder zu Auseinandersetzungen um die Zuständigkeit der kommunalen Leistungsträger.⁶ Nach Angaben der Fachberatungsstellen bestehen die hessischen Kommunen in der Regel darauf, dass die Kommune des tatsächlichen Aufenthaltsortes der Betroffenen die Alimentation nach dem AsylbLG zahlt. Dies verhindere oder erschwere sicherheits- und kapazitätsrelevante Wohnortwechsel, weil die neue Kommune Leistungen nur übernehme, wenn sie verpflichtet sei (d. h., wenn der Wohnortwechsel aus polizeilicher Sicht erforderlich ist) oder wenn die erstaufnehmende Kommune die Kosten weiter trage. Dazu sind Kommunen in Hessen bislang nur selten bereit gewesen. Bei einem Wechsel des Aufenthaltsortes und damit der kommunalen Zuständigkeiten werden regelmäßig schützenswerte, personenbezogene Daten einer wachsenden Zahl von Behörden und Verwaltungen zugänglich gemacht. Vor dem Hintergrund dieser Querelen können FiM und Franka außerdem ihr Unterbringungsnetz – auch im Sinne des Opferschutzes – nicht uneingeschränkt nutzen. Die Fachberatungsstellen beklagen, dass sie immer wieder zu arbeitsintensiven Verhandlungen und zur Abklärung von Einzelfällen gezwungen werden.

Bereits 2004 haben FiM, Franka und das hessische Landeskriminalamt gemeinsam die Probleme der Alimentierung dargestellt und die bayerische Regelung als wünschenswert angeführt. Dort verbleibt die Zuständigkeit für die Dauer des Zeugenverfahrens bei der Kommune am Aufgriffsort, auch wenn im Anschluss an den Aufgriff weitere Ortswechsel der Betroffenen folgen. Eine entsprechende Empfehlung hat die vom BMFSFJ initiierte AG Frauenhandel in ihrer eingangs erwähnten Handreichung ausgesprochen. Als entscheidendes Hindernis zur Erreichung dieses Ziels gilt bislang, dass die hessischen Kommunen die Kostenlast für die Alimentation nicht auf das Land abwälzen können, wie dies beispielsweise in Bayern der Fall ist.

Seit Juni 2005 arbeitet eine Unter-Arbeitsgruppe des runden Tisches zur Bekämpfung des Menschenhandels in Hessen an einer Neuregelung der kommunalen Zuständigkeiten vor dem Hintergrund des im Januar 2005 in Kraft getretenen Zuwanderungs- und des in Art. 1 enthaltenen Aufenthaltsgesetzes (AufenthG)⁷. Nach § 15a, Abs. 1 AufenthG werden „unerlaubt eingereiste Ausländer, die weder um Asyl nachsuchen noch unmittelbar nach der Feststellung der unerlaubten Einreise in Abschiebungshaft genommen und aus der Haft abgeschoben oder zurückgeschoben werden können, [werden] vor der Entscheidung über die Aussetzung der Abschiebung oder die Erteilung eines Aufenthaltstitels auf die Länder verteilt.“ Betroffen sind davon Personen, die nach dem 1. Januar 2005 eingereist sind.⁸ Die Fachberatungsstellen FiM und Franka hoffen nun, dass mit dem Vierten Gesetz zur Ände-

⁶ Die 2003 vom runden Tisch „Bekämpfung des Menschenhandels“ herausgegebenen „Empfehlungen für die Kooperation von Strafverfolgungsbehörden, Ausländerbehörden und Fachberatungsstellen zum Schutz von Zeuginnen und Zeugen in Fällen von Menschenhandel“ klammern die Problematik der kommunalen Zuständigkeit aus.

⁷ Vgl. http://bundesrecht.juris.de/bundesrecht/aufenthg_2004/index.html.

⁸ Wann eine Einreise unerlaubt ist, ergibt sich aus § 14 Aufenthaltsgesetz.

rung des Gesetzes über die Aufnahme ausländischer Flüchtlinge (HessFlüAG)⁹ vom 15. Dezember 2004 die Praxis der Alimentation in Hessen verändert werden kann. So regelt § 5 des HessFlüAG die Kostenerstattung durch das Land für Personengruppen, die von den Landkreisen und Gemeinden gemäß § 1 HessFlüAG aufgenommen und untergebracht werden müssen. Dazu gehören unter anderem die in § 15a Aufenthaltsgesetz erwähnten „unerlaubt eingereisten Ausländer“. Demnach können auch Opfer von Menschenhandel einem Personenkreis angehören, zu dessen Aufnahme und Unterbringung die Kommunen verpflichtet sind und für den das Land Hessen die Kosten der Alimentation übernimmt. Diese Kostenerstattung wird nun als Chance gesehen, unabhängig von Wohnortwechseln eine feste kommunale Zuständigkeit sowohl für die im Zeugenschutzprogramm aufgenommenen Opfer als auch für diejenigen zu schaffen, die während der Vierwochenfrist im Land bleiben.

Viele Fragen sind derzeit noch offen, zum Beispiel, wie mit Opfern von Menschenhandel verfahren wird, die aus den neuen EU-Mitgliedsstaaten stammen. Ein großes Problem bleibt im Zusammenhang mit der Kostenerstattung die im Aufnahmegesetz erwirkte *Verteilung* von „unerlaubt eingereisten Ausländern“. Die hessischen Fachberatungsstellen fordern, dass von Menschenhandel Betroffene unter dem Gesichtspunkt ihrer spezifischen Sicherheits-, Schutz- und Beratungsbedürfnisse untergebracht werden müssen. Sie dürften nicht gezwungen werden, in hessischen Landesaufnahmeeinrichtungen zu wohnen, sondern sollten wie bisher über die Fachberatungsstellen – ggf. in Absprache mit der Polizei – eine sichere Unterkunft erhalten. Diese Ausnahmeregelungen dürften nicht nur für Opferzeuginnen gelten; auch Betroffene, die von polizeilicher Seite als nicht gefährdet eingestuft wurden bzw. (noch) nicht als Zeuginnen für die Strafermittlung zur Verfügung stehen, sollten von der Verteilung ausgeschlossen werden. Ohne verbindliche Vereinbarungen würden Sozialämter angesichts der Pauschalerstattung durch das Land die kostengünstige Unterbringung in Aufnahmeeinrichtungen anstelle teurerer Frauenhäuser vorziehen. In den kommenden Monaten werden in Hessen Vereinbarungen zu diesen Fragen erarbeitet.

Aus Sicht der Fachberatungsstellen FiM und Franka sollte ein Fonds den Lebensunterhalt, Mietaufwendungen, therapeutische Maßnahmen, Sprachkurse, Rechtsberatung, ggf. Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen sowie Rückkehrhilfen abdecken. Es müsse notfalls die Möglichkeit bestehen, einen Fonds aufzustocken. Hervorgehoben werden außerdem eine unkomplizierte Verwaltung und eine bundesweit möglichst einheitliche Regelung.

⁹ Vgl. http://www.hessenrecht.hessen.de/gesetze/37_Fluechtlinge/37-33-AufnahmeG/AufnahmeG.htm.

3.2 Niedersachsen

Niedersachsen fördert die Fachberatungsstellen Kobra und Solwodi und finanziert eine Schutzwohnung des Sozialdienstes katholischer Frauen. Im Jahr 2005 stehen für diese Beratungs- und Schutzangebote 355.000 Euro zur Verfügung, die aus dem Haushalt des Ministeriums für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit stammen. Bewilligt werden die Gelder vom niedersächsischen Landessozialamt. Da über den Haushalt 2006 erst Ende 2005 entschieden wird, kann zum jetzigen Zeitpunkt über die 2006 zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel keine Aussage getroffen werden.

Eine finanzielle Hilfe für Opfer ist aus diesen Mitteln nicht vorgesehen. Die Alimentation der Frauen wird über das AsylbLG gewährleistet.

Neben den gesetzlichen Leistungen gibt es die Möglichkeit, finanzielle Hilfen für Opfer von Menschenhandel von der „Stiftung Opferhilfe Niedersachsen“ zu erhalten, die landesweit elf Opferhilfebüros unterhält. Die Stiftung wurde vom niedersächsischen Justizministerium gegründet und wird zum Teil auch durch das Ministerium finanziert. Die finanzielle Opferhilfe setzt sich aus dem Stiftungskapital und seinen Zinserträgen sowie aus Bußgeldern nach eingestellten Gerichtsverfahren zusammen. Für Opfer von Menschenhandel wurden auf Antrag der Fachberatungsstelle Kobra bereits Hilfen in Höhe von circa 500 Euro, z.B. für notwendige Übersetzungen (Zeugnisse und Dokumente), sowie Kosten für die Familienzusammenführung gewährt. Es handelt sich hierbei vornehmlich um einmalige Zuschüsse. Nach Auskunft von Kobra dauert es aufgrund des Bearbeitungsverfahrens der Stiftung außerdem eine geraume Zeit, bis die Gelder zur Verfügung stehen.

Die Zuständigkeit der jeweiligen Ausländerbehörde wurde im Mai 2004 durch einen Erlass des Innenministeriums geregelt. Danach ist für „Ausländerinnen, die im Anschluss an einen Aufgriff nach illegalem Aufenthalt in einem Frauenhaus oder einer Frauenschutzwohnung untergebracht werden“ die Ausländerbehörde des Aufgriffsortes zuständig. Verbleibt die Person auch nach drei Monaten noch im Land – etwa im Interesse polizeilicher Ermittlungen oder im Rahmen eines Strafverfahrens – bleibt die Zuständigkeit bei der Ausländerbehörde des Aufgriffortes. Lediglich bei Frauen, die langfristig in Deutschland bleiben (z.B. über das Strafverfahren hinaus) und im Besitz einer entsprechenden Aufenthaltserlaubnis sind, geht die Zuständigkeit überwiegend, auf die Ausländerbehörde am Unterbringungsort über. Auch hierbei sind grundsätzlich Ausnahmen möglich, wenn diese im Zusammenhang mit einzelnen Schutzmaßnahmen erforderlich werden.

Leistungen nach dem AsylbLG werden wie auch in den anderen Bundesländern durch die Kommunen erbracht. Niedersachsen zahlt den Kommunen eine Pauschale für alle Personen, welche nach dem AsylbLG finanziert werden. Werden die Betroffenen dagegen in Lan-

desaufnahmeeinrichtungen untergebracht, übernimmt das Land unmittelbar die Kosten für den Aufenthalt und die Kommunen haben sich des „Problems“ entledigt. Gefordert wird eine eindeutige Regelung, die bestimmte Gruppen wie Opfer von Menschenhandel von der Verteilung ausnimmt.

Zurzeit sei es nur in Einzelabsprachen mit der Polizei möglich, die Zuständigkeit bei der Kommune des Aufgriffsortes zu belassen, heißt es bei Kobra. Voraussetzung sei die Aussagebereitschaft der Frauen und eine durch die Polizei bescheinigte Gefährdung. Kobra zufolge bereite das größte Problem derzeit die Alimentation der Frauen, die lediglich die Vierwochenfrist in Anspruch nehmen. Momentan kann Kobra für diese Frauen nur Einzellösungen durch persönliche Gespräche mit der Polizei erzielen.

3.3 Bayern

Das Bayerische Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen (StMAS) finanziert die Beratung und Betreuung von Menschenhandelsopfern durch die Fachberatungsstellen Jadwiga und Solwodi. Die Alimentation der Betroffenen erfolgt über Leistungen nach dem AsylbLG, dem SGB XII oder ggf. dem SGB II.

Seit dem Jahr 2003 sind im Haushalt des bayerischen Sozialministeriums neben Mitteln für Rückkehrhilfeprogramme wie REAG und GARP zusätzliche Mittel für Rückkehrberatung, Rückkehr- und Reintegrationshilfen für ausländische Flüchtlinge eingestellt. Auch die Rückkehrberatung für Opfer von Menschenhandel erfolgt in der Regel durch Solwodi und Jadwiga. Solwodi hat im September 2004 ein speziell auf Opfer von Frauenhandel ausgerichtetes, dreijähriges Modellprojekt gestartet, das die Rückkehr von allein stehenden Frauen unterstützt. Das Projekt umfasst beispielsweise berufliche Qualifizierungsmaßnahmen wie Computerkurse, betriebswirtschaftliche Grundlagenseminare, Buchhaltungskurse und Sprachtrainings. Opfern von Menschenhandel aus mittel-, ost- und südosteuropäischen Staaten werden darüber hinaus zusätzliche Reintegrationshilfen zur Existenzgründung ermöglicht. Darunter können auch Lohnkostenzuschüsse an potentielle Arbeitgeber im Herkunftsland während der Einarbeitungszeit fallen. Um die Wirksamkeit und Nachhaltigkeit der Rückkehr- und Reintegrationshilfen zu verbessern bzw. die bereits existierende Aufklärungsarbeit zu unterstützen, treffen sich Solwodi-Mitarbeiterinnen einmal jährlich in einem mittel-, ost- oder südosteuropäischen Land zu einem gemeinsamem Seminar mit einheimischen Sozialberaterinnen. Dabei geht es darum, die sich rasch verändernden Lebensbedingungen der Frauen kennen zu lernen und die angebotenen Qualifizierungsmaßnahmen regelmäßig darauf abzustimmen.

Alle Leistungen zur Förderung der Rückkehr und Reintegration sind einzelfallbezogen und werden von den Fachberatungsstellen gewährt.

Weitere Sondermittel für von Menschenhandel Betroffene stehen nicht zur Verfügung. Das Ministerium bemerkt dazu Folgendes: „Es ist nicht ersichtlich, welchen ‚finanziellen Mehrwert‘ ein Opferfonds gegenüber der bisherigen Finanzierung bringen könnte. Auflagen und Strafge­lder aus Verfahren gegen Menschenhändler, mit denen ein solcher spezieller Opferfonds gespeist werden müsste, sind als Basis für die finanzielle Unterstützung der Opfer nicht kalkulierbar und wohl auch nicht ausreichend; Gerichte weisen bereits heute direkt an Fachberatungsstellen entsprechende Bußgelder zu. Überdies wäre eine Speisung eines solchen Fonds mit abgeschöpften illegalen Gewinnen aus Menschenhandelsdelikten nicht mit dem haushaltsrechtlichen Grundsatz der Gesamtdeckung (‚Bruttoprinzip‘)¹⁰ vereinbar.

Damit die Täter den tatsächlichen Aufenthaltsort der Menschenhandelsopfer nicht in Erfahrung bringen können, wurde in Bayern im Rahmen einer „Zusammen­arbeitsvereinbarung“ vom März 2004 die Kommune am Aufgriffsort als zuständiger Leistungsträger für Zahlungen nach dem AsylbLG festgelegt. Die Weitergabe von geschützten Daten wird somit verhindert. Die Zuständigkeit bleibt während der Vierwochenfrist und längstens bis zu dem Zeitpunkt bestehen, „zu dem die betroffene Person zur Durchführung des Strafverfahrens bis zur Rechtskraft des Urteils nicht mehr benötigt wird oder ihr eine Aufenthaltsgenehmigung erteilt worden ist“. Diese Regelung funktioniert offenbar auch daher reibungslos, weil der Kommune die nach dem AsylbLG erbrachten Leistungen vom Land rückerstattet werden. Eine entsprechende Regelung dazu enthält das bayerische Gesetz über die Aufnahme und Unterbringung der Leistungsberechtigten nach dem Asylbewerberleistungsgesetz vom 24. Mai 2002. Beziehen Menschenhandelsopfer Leistungen nach dem SGB XII, liegt nach dem Gesetz zur Ausführung des Sozialgesetzbuches (AGSGB) die Verantwortung der Finanzierung bei den bayerischen Bezirken als überörtlichem Träger.

3.4 Berlin, Hamburg und Bremen

Berlin finanziert mit mehr als 410.000 Euro im Jahr 2005 eine Zufluchtswohnung, Sach- und Personalkosten der Fachberatungsstellen Ban Ying und ONA sowie Personalkosten der Beratungsstellen IN VIA und Hydra. Darüber hinaus werden von Menschenhandel Betroffene über Leistungen nach dem AsylbLG unterstützt. Seit September 2004 fungiert hierfür das Landesamt für Gesundheit und Soziales anstelle der Bezirksämter als Kostenträger. Die zentrale Zuständigkeit hat sich nach Angaben aus dem Senat bewährt, weil sie die Kooperation mit den Beratungsstellen vereinfacht und einen unbürokratischeren Ablauf der Versorgung ermöglicht.

¹⁰ Das heißt, Einnahmen und Ausgaben sind im Haushaltsplan getrennt voneinander zu veranschlagen und zu buchen. Es gibt außerdem das Verbot der Zweckbindung von Einnahmen – Ausnahmeregelungen sind unter bestimmten Voraussetzungen möglich.

Zusätzlich zu den Leistungen nach dem AsylbLG befürwortet man in Berlin einen Fonds, der etwa Sprachkurse, Rückkehrhilfen oder Prozesskosten abdecken sollte. Die Einrichtung eines solchen Fonds mit öffentlichen Mitteln ist jedoch aufgrund der dortigen Haushaltslage nicht in Sicht und könne nur über Sponsoren oder Stiftungen erfolgen. Auch die Verwendung von Einnahmen aus der Gewinnabschöpfung wird in Berlin aus haushaltsrechtlichen Gründen derzeit ausgeschlossen bzw. aufgrund der Unberechenbarkeit der Einnahmen ohnehin kritisch gesehen.

Beim Hamburger Senat hält man sich mit Auskünften zum Thema Frauenhandel derzeit bedeckt. Nachdem das Senatsamt für die Gleichstellung Ende 2003 aufgelöst wurde, obliegt die Finanzierung der Fachberatungsstelle KOOFRA der Behörde für Soziales und Familie, es erfolgt jedoch keine fachliche Steuerung. Weitere Auskünfte zu Opferschutz und Opferfinanzierung waren von offizieller Seite nur über das Hamburger Landeskriminalamt zu erhalten.

Nach Angaben des LKA würden auch Mittel aus der Gewinnabschöpfung für die Unterstützung von KOOFRA verwendet. Außerhalb des Zeugenschutzprogramms des Landeskriminalamtes stehen über Leistungen nach dem AsylbLG hinaus keine öffentlichen Gelder für Opfer von Menschenhandel zur Verfügung. Für Betroffene ohne festen Wohnsitz zahlt nach Angaben von KOOFRA das Landessozialamt, auch wenn Zeuginnen außerhalb Hamburgs in Schleswig-Holstein oder Niedersachsen untergebracht werden. Voraussetzung ist, dass die Straftat in Hamburg stattgefunden hat und auch der Prozess dort geführt wird. Wohnungen für Opfer von Menschenhandel werden von der Polizei organisiert, die Mieten übernimmt das Sozialamt. Weitere Bedürfnisse der Betroffenen müssen über Spenden finanziert werden.

Die Stadt Bremen unterstützt zusammen mit der Bremischen Evangelischen Kirche die Frauenberatungsstelle BBMeZ (Beratungsstelle für Betroffene von Menschenhandel und Zwangsprostitution). Der Bremer Senat übernimmt einen Teil der Dolmetscherkosten und eine halbe Mitarbeiterstelle, deren Finanzierung jedoch seit Jahren nur kurzfristig gesichert ist – derzeit wieder bis Ende 2005. Die Stelle wurde nach Angaben von BBMeZ in der Vergangenheit unter anderem auch über Spenden und eingenommene Wettmittel finanziert. Eine längerfristige Planung in der Opferbetreuung wird durch diese Situation ausgeschlossen. Die Leistungen für Opfer von Menschenhandel richten sich auch in Bremen nach dem AsylbLG. Zusätzliche Unterstützung für die betroffenen Frauen, zum Beispiel Qualifizierungsmaßnahmen wie Deutschkurse, werden zuweilen durch gute Kontakte zu Polizei und Behörden ermöglicht. Als besonders wichtig wird bei BBMeZ erachtet, die Kosten für Deutschkurse mit einem zertifizierten Abschluss sowie Dolmetscherkosten über einen potentiellen Fonds zu begleichen.

3.5 Sachsen-Anhalt, Saarland, Baden-Württemberg, Sachsen und Brandenburg

Sachsen-Anhalt unterstützt 2005 die Fachberatungsstelle Vera mit 91.000 Euro. Darüber hinaus erhalten Opfer von Menschenhandel keine Unterstützung vom Land. Leistungsträger ist in der Praxis die Kommune am Aufgriffsort, eine Regelung dazu existiert jedoch nicht. Die Zuständigkeit gehört zu den diskutierten Problemen am runden Tisch und soll bald verbindlich geregelt werden.

Im Saarland wird die Beratungsstelle für Migrantinnen unterstützt. Ein im Mai 2005 konstituierter runder Tisch soll unter anderem die Themen Zuständigkeit der Kommunen, Notversorgung von Betroffenen und Länderfonds aufgreifen.

Auch in Baden-Württemberg ist Bewegung in die „Frage der Kostenerstattung von Unterkunft und Beratung“ gekommen. Das Sozialministerium entwickelt derzeit gemeinsam mit weiteren zuständigen Stellen eine Kooperationsvereinbarung, die Grundlage einer landesweit einheitlichen Praxis werden soll. Die finanzielle Unterstützung der Frauen verantworten die Kommunen, betreut und beraten werden sie von den Fachberatungsstellen des Landes. Im Einzelfall werden Leistungen darüber hinaus von der Opferschutzstiftung Baden-Württemberg übernommen. Die Einrichtung eines Länderfonds ist zurzeit nicht geplant, weil Vorstöße gescheitert seien, Mittel aus der Gewinnabschöpfung aus dem Bereich der organisierten Kriminalität für einen Fonds zu verwenden.

Sachsen unterstützt die Fachberatungsstelle Kobra. Opfer von Menschenhandel erhalten je nach Status gesetzliche Leistungen nach dem AsylbLG, SGB II oder SGB XII. Zuständig für Leistungen nach dem AsylbLG ist nach Auskunft des Sozialministeriums in der Praxis die Aufgriffkommune, die die Kosten jedoch als Pauschale vom Land zurückerhalte. Eine Regelung über die kommunale Zuständigkeit existiert nicht – die Zusammenarbeit läuft infolgedessen nicht überall reibungslos ab. Leistungen nach dem SGB übernehmen die Arbeitsgemeinschaften (ARGE) der Agentur für Arbeit und der kommunalen Träger oder die Landkreise.

Brandenburg unterstützt die Fachberatungsstelle Bella Donna. Über die gesetzlichen Sozialleistungen hinaus stehen keine Mittel zur Verfügung. Planungen für zusätzliche Hilfen aus Landesmitteln gibt es nicht. Leistungsträger ist die Kommune am Unterbringungsort, wenn gleich hierfür keine landesweite Regelung existiert.

3.6 Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen

Es gibt in Mecklenburg-Vorpommern keine vom Land unterstützte Fachberatungsstelle, die Opfer von Menschenhandel berät und betreut. Das Land erstattet den kommunalen Leistungsträgern die Kosten für Betroffene, wenn es sich nach § 15a Aufenthaltsgesetz um „un-

erlaubt eingereiste Ausländer“ handelt. Bei Duldung der Betroffenen als Opferzeuginnen und -zeugen übernimmt das Landeskriminalamt die Finanzierung.

Auch in Thüringen erhalten von Menschenhandel Betroffene keinerlei gesonderte Zuwendung. Eine Fachberatungsstelle existiert nicht und auch ein Fonds ist derzeit nach Aussagen der Gleichstellungsbeauftragten des Thüringer Sozialministeriums kein Thema. Opfer von Menschenhandel fallen unter die Regelungen des Thüringer Flüchtlingsaufnahmegesetzes und werden von den Landkreisen und kreisfreien Städte untergebracht. Leistungen nach dem AsylbLG werden von den Kommunen erbracht, die dafür eine pauschale Kostenerstattung vom Land erhalten. Die Kostenerstattung beträgt pro Person und Monat 155 Euro für die Unterbringung, 245,42 Euro für Leistungen nach dem AsylbLG sowie 12,78 Euro für soziale Betreuung.

4 Zusammenfassung und Empfehlungen

Die Ergebnisse der vorliegenden Erhebung zeigen, dass sich die Verfahrensweisen zur finanziellen Unterstützung von Opfern von Menschenhandel in den einzelnen Bundesländern erheblich voneinander unterscheiden. Fonds oder fondsähnliche Modelle existieren nur in Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein. Die damit finanzierten Leistungen, die Ausstattung der Fonds und ihre Zugangsverfahren sind kaum miteinander vergleichbar:

In Rheinland-Pfalz werden über den im Innenministerium angesiedelten Fonds Leistungen nach den Sätzen des AsylbLG finanziert. Die Kommunen lassen sich ihre Kosten durch den Fonds erstatten. Zwischen alle Beteiligten – also zwischen dem Sozialamt am Unterbringungsort, der Fachberatungsstelle und der Fonds verwaltenden Landesbehörde in Trier – ist jeweils der polizeiliche Zeugenschutz geschaltet. Der große Vorteil dieses Modells besteht in der Anonymität der Opferzeuginnen und -zeugen, deren Identität durch den Einsatz des Zeugenschutzes und die Verwendung von Kennziffern anstelle von Namen geheim gehalten wird. Zugleich wird aber die Erfüllung bestimmter polizeilicher Kriterien verlangt, um in das „Programm“ aufgenommen zu werden.

Dagegen werden vom nordrhein-westfälischen Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration Unterbringungskosten und Honorarkosten übernommen solange der Vorrat während des Haushaltsjahres reicht. Die Mittel müssen von den Fachberatungsstellen rechtzeitig vor Beginn des Haushaltsjahres beantragt werden. Die Auszahlung erfolgt dann über die Landesbehörden in Münster oder Köln. Ein weiterer kleiner Fonds des Innenministeriums unterstützt die Reintegration der Opferzeuginnen/-zeugen im Herkunftsland.

Der Fonds im Ministerium für Justiz, Frauen, Jugend und Familie in Schleswig-Holstein ist vergleichsweise gering ausgestattet, funktioniert aber besonders unbürokratisch und finanziert einzelne kleinere Sachleistungen, die von Leistungen nach dem AsylbLG nicht abge-

deckt werden. Das Geld wird über die Fachberatungsstelle an die betroffenen Frauen ausgezahlt.

In allen anderen Bundesländern erhalten von Menschenhandel Betroffene gesetzliche Sozialleistungen in der Regel über die Kommunen, darüber hinaus aber keine Sonderleistungen vom Land mit Ausnahme des Freistaats Bayern, der wie auch NRW zusätzliche Mittel für Rückkehrerinnen zur Verfügung stellt. Zumeist handelt es sich um Leistungen nach dem AsylbLG, je nach Status und Aufenthaltstitel der Betroffenen aber auch um Leistungen nach SGB II oder SGB XII.

Die Zuständigkeit der Kommunen wurde zum Teil in Kooperationsvereinbarungen geregelt, zum Teil hat sie sich aus der gängigen Praxis heraus entwickelt. In Bundesländern, in denen keine eindeutigen Regelungen getroffen wurden, weisen die Behörden von ihnen verlangte Zuständigkeiten oftmals von sich. Eine Chance, dem kommunalen Widerstand entgegenzuwirken, mag die Rückerstattungspflicht einzelner Länder gegenüber der Kommune für Kosten sein, die nach dem AsylbLG geleistet werden. Hierbei ergeben sich aber mindestens zwei Probleme: Die vom Land erstattete Pauschale beträgt in Niedersachsen beispielsweise 4.270 Euro jährlich pro Person und deckt damit die tatsächlichen Kosten für Opfer von Menschenhandel, die auch vor dem Hintergrund notwendiger Opferschutzmaßnahmen entstehen, nicht ab. Die Kommunen könnten aus solchen Gründen den für „unerlaubt eingereiste Ausländer“ vorgeschriebenen Aufenthalt in Aufnahmeeinrichtungen des Landes propagieren, weil dieser Aufenthalt vom Land direkt finanziert wird und die kommunale Zuständigkeit daher wegfallen würde. Der Aufenthalt in solchen Sammelunterkünften entspricht aber in keiner Weise den Sicherheitserfordernissen und Betreuungsbedürfnissen der Opfer von Menschenhandel. Regelungen, die bestimmte Gruppen von der Verteilung ausnehmen, müssen in den meisten Ländern erst noch vereinbart werden.

Das Problem der Finanzierung, der Zuständigkeiten und notwendigen Leistungen, die der besonderen Situation von Menschenhandelsopfern Rechnung tragen, ist vielschichtig. Einige Bundesländer wie das Saarland, Baden-Württemberg und Hessen haben angekündigt, im Laufe des Jahres 2005 an runden Tischen Lösungen zu erarbeiten. In Baden-Württemberg und Berlin sind Vorstöße unternommen worden, einen Fonds mit Mitteln aus der Gewinnabschöpfung zu füttern. Einer solchen zweckgebundenen Verwendung standen jedoch haushaltsrechtliche Gründe entgegen.

Darüber hinaus scheint sich in den Ministerien bislang kaum jemand konkreter mit der Einrichtung eines Fonds und der damit einhergehenden Vereinfachung der Verfahrensweisen auseinander gesetzt zu haben, sieht man von Rheinland-Pfalz, NRW und Schleswig-Holstein einmal ab. Das mag an den zu erwartenden Finanzierungsschwierigkeiten liegen, aber auch

an der Interdisziplinarität des Themas, mit dem sich auf den Landesebenen Innenministerien, Sozialministerien und Justizministerien beschäftigen. Nur wenige Gesprächspartner/-innen konnten die Maßnahmen und Verfahrensweisen zur Finanzierung von Menschenhandelsopfern in ihrer Komplexität und all ihren Facetten überblicken. Im Laufe der Recherche zu dieser Übersicht sind daher viele Widersprüche und Ungenauigkeiten zum Vorschein gekommen. Erschwerend für ein umfassendes Wissen kommen jüngste Gesetzesreformen wie Hartz IV und das Zuwanderungsgesetz hinzu, die eine Anpassung der Ländergesetzgebungen und Verwaltungsvorschriften erfordern, aber zugleich selbst noch Änderungen unterliegen.

Dennoch haben sich aus den schriftlichen Antworten und den Gesprächen mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Ministerien und Fachberatungsstellen wichtige Anregungen und Hinweise für die Einrichtung eines Fonds ergeben, die in die folgenden Empfehlungen mit einfließen. Die unregelmäßige finanzielle Unterstützung von Menschenhandelsopfern kostet in vielen Bundesländern seit Jahren Zeit und Nerven aller Beteiligten. Ein Fonds würde die Konzentration auf das Wesentliche erleichtern und Streitigkeiten und permanente Einzelabstimmungen obsolet machen.

Empfehlungen

1. Bundes- oder Länderfonds?

Ein Fonds auf Bundesebene würde den Ortswechsel von Menschenhandelsopfern – z. B. aus Sicherheitsgründen – über Ländergrenzen hinweg erleichtern. Je höher der Fonds angesiedelt ist, desto gerechter ist zudem die Lastenverteilung auf die Länder. Ein Land, in dessen Zuständigkeitsbereich die Finanzierung zunächst fiel, könnte sich die Kosten vom Bund erstatten lassen.

Ein Fonds auf Landesebene hätte andere Vorteile: Auf dieser Ebene sind noch persönliche Kontakte zu den Sachbearbeiterinnen und -bearbeitern der bewilligenden Behörde möglich. Das spezifische Lagebild eines Landes oder einer Region in Bezug auf Menschenhandel wäre allen Beteiligten bekannt. Auf Probleme und Bedürfnisse könnte schneller reagiert werden und die Zahl der betreuten Personen bliebe überschaubar. Es wäre zu erwarten, dass Verfahren auf Landesebene insgesamt unbürokratischer vonstatten gehen. Gleichwohl wäre es ein Vorteil, in allen Bundesländern einheitliche Fondsmodelle einzuführen. Sollte ein Ortswechsel der Opferzeuginnen/-zeugen erforderlich sein, so könnten bei vergleichbaren Strukturen ungehindert Fortzahlungen des „abgebenden Landes“ geleistet werden.

2. Wer soll finanziert werden?

Fondsgelder sollen allen Opfern von Menschenhandel zugute kommen, d. h. außer Opfern sexueller Ausbeutung auch Opfern von Arbeitsausbeutung. Ebenso sollten die Mittel sowohl

während der Vierwochenfrist – unabhängig von der Kooperationsbereitschaft mit den Strafverfolgungsbehörden – als auch während des Gesamtaufenthaltes der Betroffenen als Zeugen und Zeuginnen zur Verfügung stehen.

3. Welche Leistungen sollen finanziert werden?

Der Fonds sollte folgende Leistungen übernehmen:

- Lebensunterhalt nach festgelegten Sätzen
- Kosten für die Unterbringung (Insbesondere die von den Sozialämtern gezahlten Mieten reichen nicht aus, um den oftmals traumatisierten und gefährdeten Frauen sichere Unterkünfte zur Verfügung zu stellen.)
- Medizinische Versorgung, therapeutische Maßnahmen
- Kosten für Dolmetscher und Rechtsberatung
- Sprachkurse
- Mittel für die berufliche Aus- und Weiterbildung
- Fahrtkosten
- Rückkehrhilfen über die Leistungen des REAG-/GARP-Programms hinaus
- Sachleistungen für die Erstversorgung

Die ebenfalls in die Überlegungen einbezogene Finanzierung der Fachberatungsstellen über einen Fonds wird als weniger notwendig erachtet. Für die Finanzierung der Beratung und Betreuung von Menschenhandelsopfern durch die Fachberatungsstellen existiert bereits in den meisten Bundesländern ein eigener Haushaltstitel. Die Finanzierung über einen Fonds würde keinen Mehrwert bringen. Das Problem der mangelnden Planbarkeit der Beratungsstellen aufgrund jährlich neu zu verabschiedender Haushalte betrifft auch die Ausstattung eines Fonds. Hier müsste in Erfahrung gebracht werden, ob eine den Erfordernissen angepasste finanzielle Ausstattung über einen längeren Zeitraum gewährleistet werden könnte.

4. In welcher Höhe soll der Fonds ausgestattet sein?

Die Ausstattung des Fonds sollte sich am landes-/bundesweiten Bedarf des Vorjahres orientieren, sofern dieser unter den gegebenen Umständen eine aussagekräftige Größe darstellt. Können die Fondsmittel die tatsächlichen Kosten nicht abdecken, müssten die fehlenden Mittel notfalls vom Land/Bund aufgestockt werden.

5. Wer verwaltet den Fonds und bewilligt die Mittel?

Der Fonds sollte, wie in NRW und Niedersachsen, von einer Landes-/Bundesbehörde zentral verwaltet werden. Die Bewilligung der Anträge könnte ebenfalls über diese Behörde erfolgen. Die Sachbearbeiter sollten mit der Problematik des Menschenhandels vertraut sein. Ziel ist ein unbürokratisches und unkompliziertes Verfahren, das eine zeitnahe Bearbeitung der

Anträge und eine zügige Auszahlung der Mittel ermöglicht. Durch die Zuständigkeit nur einer zentralen Behörde wird zudem die unnötige Weitergabe personenbezogener Daten vermieden und eine größtmögliche Anonymität der Betroffenen sichergestellt.

6. Wer beantragt die Mittel?

Vorstellbar ist, dass die Beantragung der Mittel für Unterhalt und Unterkunft durch die Polizei, die Fachberatungsstelle oder durch von Menschenhandel Betroffene selbst in Absprache mit Polizei oder Fachberatungsstelle erfolgt. Darüber hinaus anfallende Kosten, die, wie oben erwähnt, im Rahmen der Betreuung durch die Fachberatungsstellen entstehen, sollten von diesen auch direkt bei der Landes-/Bundesbehörde beantragt werden können.

Die Bewilligung der Mittel sollte bedingungslos sein und nicht von der Kooperationsbereitschaft mit den Strafverfolgungsbehörden abhängen. Eine Unterstützung muss ausnahmslos auch während der Vierwochenfrist gewährt werden. Vor allem in dieser Phase müssen die Opfer Vertrauen aufbauen können und sich erholen. Die Erholungsphase und das Gefühl der Sicherheit sind zudem wesentliche Voraussetzungen für die Bereitschaft, gegen die Täter auszusagen.

7. Zuständigkeit der Ministerien

Es wäre sinnvoll, die Haushaltstitel für den Fonds und die Finanzierung der Fachberatungsstellen bei nur einem Ministerium – in der Regel dem Sozialministerium – anzusiedeln, falls die Ressourcen dies zulassen. Wenn Wissen und Zuständigkeiten gebündelt werden, kann die Steuerung der Opferfinanzierung und Opferbetreuung effektiv und „aus einem Guss“ erfolgen.